



## STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

# SNYGGT PÅ PAPPRET, SVÅRT I VERKLIGHETEN

En studie av implementeringen av  
omorganisationen i Försäkringskassan

**Författare: Emma Damne**

---

Uppsats/Examensarbete:	15 hp
Program och/eller kurs:	SK1523 Examensarbete statsvetenskap
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	Ht 2016
Handledare:	Frida Boräng
Antal ord	11987

## **Abstract**

In a constantly changing world state agencies have to be able to re-organize to meet their customers' expectations, without compromising the agency's daily work. The state agencies' work is highly important since it is through them that most citizens meet political decisions. It is therefore essential that a state agency can re-organize while providing quality service to its customers. This thesis aims to contribute to the implementation research by studying the implementation process of the re-organization of Försäkringskassan (The Swedish Insurance Agency) in 2008. Implementation theory often consist of list of factors, for example planning and surveillance, that should be fulfilled to succeed with an implementation. It is established that during the implementation process Försäkringskassan had problems fulfilling their daily tasks and the period was stressful for the employees. By interviewing employees at Försäkringskassan and carefully going through first hand material, such as annual reports, the study shows that the re-organization was carried out in a short time which led to that other factors, such as participation and transparency, were not prioritized. The main conclusion of the thesis is that the aim for an implementation process should not be to fulfil all factors stated by the implementation theory, since that is not possible in the reality. Instead, the specific case should decide which factors are important for the process. Otherwise the written plan will say something else than what is actually happening.

Key words: implementation, implementation process, Försäkringskassan, re-organization

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1. SYFTE .....	4
1.2. DISPOSITION.....	4
<b>2. TEORI - IMPLEMENTERINGSFORSKNING.....</b>	<b>5</b>
2.1. IDENTIFIERA PROBLEM OCH VAD SOM BEHÖVER GÖRAS .....	5
2.2. MÅL .....	5
2.3. STRATEGIER .....	6
2.4. INTERNT & EXTERNT STÖD .....	7
2.5. RESURSER .....	8
2.6. ÖVERVAKNING, KONTROLL & FEEDBACK.....	8
2.7. SAMMANFATTNING TEORI .....	9
<b>3. METOD OCH MATERIAL.....</b>	<b>10</b>
<b>4. RESULTAT .....</b>	<b>14</b>
4.1. IDENTIFIERA PROBLEM .....	15
4.2. MÅL .....	16
4.3. STRATEGI.....	16
4.4. INTERNT & EXTERNT STÖD .....	21
4.5. RESURSER .....	23
4.6. ÖVERVAKNING, KONTROLL & FEEDBACK.....	24
<b>5. ANALYS.....</b>	<b>25</b>
<b>6. SLUTDISKUSSION.....</b>	<b>30</b>
<b>7. KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>33</b>

## 1. Inledning

I en värld som ständigt förändras måste även myndigheter förändra sin organisation för att kunna bemöta medborgarnas krav på rättssäkerhet och god service. Regeringen beslutar om vilka förändringar myndigheter ska göra och implementeringen av besluten är en viktig process då det påverkar hur medborgare får ta del av politiska beslut (Rothstein, 2001; Hertting, 2014). Implementeringsforskningen är omfattande och presenterar en rad kriterier som bör uppfyllas för att lyckas med en implementeringsprocess, och därmed verkställa direktiv så likt det politiska beslutet som möjligt. Trots omfattande forskning om vad som krävs för att ha förutsättningarna att lyckas med en implementering misslyckas myndigheter gång på gång med implementering av olika styrdokument. Vi läser i tidningarna om sämre produktivitet och medarbetare som går på knäna. Varför är det så svårt att implementera? Den här studien fokuserar på omorganiseringen av Försäkringskassan i slutet av 00-talet. Omorganisering beskrevs av Statskontoret som "[...] onödigt påfrestande" (Statskontoret, 2009:12) för myndigheten och dess anställda. Medan forskningen har tagit fram faktorer för att lyckas med en implementering vill de inte säga att vissa faktorer skulle vara viktiga än och listorna över faktorer är generella och specificerar inte om de, exempelvis, passar bättre på en viss typ av organisation. Forskningen saknar också en förklaring på varför implementeringsprocesser, trots vetenskap om forskningens modeller, misslyckas. Varför finns det inte, som exempel, en tydlig ansvarsfördelning och välstrukturerad plan, eller fanns det de men ändå gick det inte som planerat? Utifrån implementeringsforskningen ska jag djupdyka i fallet Försäkringskassan för att svara på vad i implementeringen av omorganisationen som fungerade respektive inte fungerade, samt varför det gick som det gick och om det hade varit möjligt att göra annorlunda. Studien ämnar att försöka utveckla implementeringsteori genom att peka ut vilka faktorer och faser som är viktigare i en implementeringsprocess och svara på varför en implementering inte lyckas trots kunskap om kraven på en implementeringsprocess.

Studien bygger på intervjuer med anställda på Försäkringskassan, årsredovisningar och rapporter från Försäkringskassan, myndighetens personaltidning *Dagens Socialförsäkring* samt Statskontorets utredningar.

### **1.1. Syfte**

Syftet med studien är att utifrån implementeringsforskningen studera implementeringen av omorganisationen i Försäkringskassan som i stort avslutades 2008. Fallet ska testas mot faktorer i implementeringsprocesser som forskningen pekar ut som förutsättningar för att lyckas med en implementering. Studien ämnar identifiera vad i processen som gick bra respektive mindre bra och därmed ledde till att Statskontoret beskrev processen som onödigt påfrestande. Studien kommer sedan analysera processen djupare för att studera varför vissa delar i processen lyckades och vissa misslyckades, samt om problemen i implementeringen hade kunnat hanterats annorlunda, i ett försök att bidra till förståelsen för hur implementeringsprocesser ska genomföras för bästa resultat.

Mer konkret syftar studien på att besvara frågorna:

- Vilka faktorer, framtagna av implementeringsforskningen, lyckades respektive misslyckades Försäkringskassan att genomföra?
- Varför misslyckades, respektive lyckades, Försäkringskassan med faktorerna och hade implementeringen kunnat genomföras annorlunda?

### **1.2. Disposition**

Uppsatsen kommer först redogöra för implementeringsforskningen med fokus på den forsknings som är inriktad på implementeringsprocessen. Teorikapitlet ligger till grund för analysen i vilket resultatet kommer jämföras med de faser och faktorer som teorin tar upp. Vidare presenteras material och källkritiska övervägningar samt en redogörelse för studiens metod. Resultatet redovisas utifrån samma rubriker som teorin, medan analysen disponeras utefter vilka faktorer som visat sig problematiska i fallet. Till sist presenteras slutsatser som dragits av studien och förslag på vidare forskning.

## **2. Teori - Implementeringsforskning**

En stor del av implementeringsforskningen analyserar vilken betydelse implementering har för att nå politiska mål eller skapa legitimitet för förändringar. Studien fokuserar på den implementeringsforskning som rör själva implementeringsprocessens olika faser och faktorer, samt har studerat implementeringsprocessen i offentlig förvaltning. Den typen av implementeringsforskning bygger i de flesta fall på fallstudier i vilka forskare har studerat implementeringsprocesser som misslyckats och utifrån dem tagit fram teorier om vilka faser en implementeringsprocess går igenom och vilka faktorer inom dessa faser som är viktiga för att lyckas (Rothstein, 2010). Hur forskare benämner faktorer eller faser i implementeringsprocessen, eller vilken av faktorerna eller faserna som sätts i fokus kan skilja sig åt. Även om teorierna skiljer sig åt i viss mån finns det konsensus i forskningen att faser som exempelvis planering, målformulering och övervakning är viktigt, liksom faktorer som kommunikation, delaktighet och ansvarsfördelning. Vad forskningen saknar är varför implementeringsprocesser, trots vetskap om forskningens modeller, misslyckas. Genom att gräva djupare i fallet och se varför bristerna uppkommer lämnar jag ett bidrag till forskningen. Nedan sammanfattas de faser och faktorer inom implementeringsprocessen som lyfts av forskningen som kriterier för lyckas med implementering.

### **2.1. Identifiera problem och vad som behöver göras**

En ny policy skapas för att någonting ska förändras, ofta beroende på att det rådande inte fungerar på ett önskvärt sätt. Vad som driver en förändring kan exempelvis vara nya krav från kund, tillgång till ny teknologi, finanskris eller nya EU-direktiv (Kuipers, Higgs, Kickert, Trummers, Grandia & Van der Voet, 2014). När policyer ska formuleras måste först den rådande situationen analyseras för att få kunskap om vad de nya målen borde fokusera på (Meyer, Durlak & Wandersman, 2012). För att få överblick över situationen krävs informationshämtning från olika delar av organisationen och kanske även externa aktörer (Meyer et al., 2012). Det är viktigt att identifiera hur allvarliga problemen är och vem eller vilka i organisationen som har mest information och bäst kunskaper för att veta vilka förändringar som är nödvändiga (Kotter & Schlesinger, 2008). Inför att ett beslut tas är det därmed viktigt att säkerställa att beslutsfattare har tillräcklig och korrekt kunskap.

### **2.2. Mål**

När problemen och nödvändiga åtgärder har identifierats ska mål för policyn formuleras. Målen formuleras av politiker och enligt Lipsky (2010) är det viktigt med tydliga och konkreta mål

för att verkställare, de som genomför själva implementeringen, ska veta vad som förväntas och mot vad organisationen strävar. Otydliga mål ger verkställare möjlighet att omtolka målen och utföra implementeringen på ett sätt som leder till att få av de förändringar politikerna förutspått förverkligas (Fernandez & Rainey, 2006). Det blir även enklare för icke-politiska grupper att påverka riktningen på processen (Hertting, 2014). I litteraturen uppmärksammas att mål ofta är vaga, eller motstridiga, i sin formulering (Sannerstedt, 2001; Hertting, 2014). Enligt Rothstein (2010) beror vaga mål på att de ska kunna anpassas på flera individuella situationer och att kravet på precis träffbild därmed tvingar fram allmänna mål. Sannerstedt (2001) och Hertting (2014) menar att vaghet kan vara en produkt av förhandlingsprocessen i vilka parter har fått kompromissa för att enas om ett mål alla kan stå bakom. Vaga mål försvårar emellertid för verkställare som ska implementera målen, men kan vara nödvändiga för passa in på organisationen. I formulering av mål krävs analys av vad eller vem som gynnas av att målen uppfylls (Meyers et al., 2012). Det tycks därmed vara viktigt att se till hur målen står i relation till organisationen i vilken de ska implementeras; passar målen den aktuella organisationen, och är de tillräckligt tydliga för verkställare att förstå samtidigt som de kan anpassas efter olika situationer.

### **2.3. Strategier**

Utifrån den aktuella kontexten måste strategier för implementeringsprocessen formuleras (Fernandez & Rainey, 2006). Strategierna bör ta upp ansvarsfördelning, kommunikationsplan, handlingsplan och kalkylering av utfall och eventuella risker. Durlak och DuPre (2008) menar att ett delat ansvar för viktiga beslut eller genomförande av olika delar i processen är betydelsefullt för att skapa långsiktighet. En tydlig ansvarsfördelning (Sannerstedt, 2001) och att alla vet vem eller vilka som ansvarar för olika delar i processen, hur processen ska gå till och när den ska ske är viktigt för en tydlig struktur i implementeringsprocessen (Meyer et al., 2012).

Handlingsplaner innehåller konkreta tillvägagångssätt för att uppnå målen. Otydliga handlingsplaner kan försvåra kommunikationen och leda till att motstridiga direktiv kommuniceras ut. Det är viktigt med en öppen (Durlak & DuPre, 2008) och entydig (Van Meter & Van Horn, 1975) kommunikation. I stora organisationer finns det risk för målförskjutning och otydlighet om det inte finns en tydlig kommunikationsplan. Hertting (2014) liknar problemet med viskningsleken. När kommunikationen går igenom flera led tenderar informationen att förändras.

Strategier ska också kalkylera utfall och eventuella risker. Organisationen måste på förhand veta vilket utfall processen väntas leda till och hur det utfallet kommer att mottas av interna och externa aktörer (Fernandez & Rainey, 2006; Lendrum & Humphrey, 2012). Dessutom förespråkar Meyer et al. (2012) att eventuella risker och problem som kan dyka upp längs processens gång identifieras på förhand och att organisationen analyserar med vilka medel risker och eventuella problem ska hanteras. Vidare bör det framgå hur processer ska dokumenteras för transparens i arbetet och möjlighet till uppföljning och utvärdering (Meyer et al., 2012).

Forskningens fokus på att skapa strategier för så väl arbetsmetoder och eventuella problem visar på att det bör läggas tid på att planera inför själva verkställandet av en förändring.

#### **2.4. Internt & externt stöd**

När strategier är formulerade och mål satta ska det interna stödet för förändringen byggas upp (Fernandez & Rainey, 2006). Verkställare måste förstå varför förändringen genomförs, vilka mål förändringen ämnar åstadkomma och vilka åtgärder som måste ske för att förändringen ska vara möjlig (Sannerstedt, 2001; Durlak & DuPre, 2008; Kotter & Schlesinger, 2008). Organisationen måste vara redo för förändring (Meyer et al., 2012) och för att hålla uppe det interna stödet föreslår Fernandez och Rainey (2006) och Meyer et al. (2012) att en specifik person eller grupp är ansvarig för att motivera verkställare att genomföra processen.

Förändringar kan möta motstånd från verkställare, vilket kan bero på flera saker. Kotter och Schlesinger (2008) menar att de fyra vanligaste anledningarna till internt motstånd vid en förändring är: rädslan för att personligen förlora på förändringen, missförstånd av förändringen och dess konsekvenser, åsikten att förändringen inte är bra eller relevant för organisation, och till sist, rädsla för att inte passa in i det nya. Fernandez och Rainey (2006) pekar på mer självklara saker som att förändringar som inte är genomtänkta, orättvisa eller förväntas ha dåliga konsekvenser för verkställare, sällan tas emot väl. Sannerstedt (2001) belyser att verkställdes professionella kompetens kan göra att verkställare ser andra konsekvenser eller problem längs vägen än de som har identifierats av dem som leder implementeringen, vilket kan leda till motstånd.

Det finns olika sätt att motarbeta motstånd. Genom att belysa rådande problematik och måla



upp en bild av en allvarlig situation som kräver direkta åtgärder skapas förtroende för att förändring måste ske (Fernandez & Rainey, 2006). Andra sätt är att förhandla om innehållet och skapa incitament för att följa implementeringsplanen, antingen genom hot om till exempel uppsägning (Kotter & Schlesinger, 2008) eller genom att utlova belöningar (Fernandez & Rainey, 2006). Vidare är det fördelaktigt att inkludera verkställare i processens utformning och bygga upp en lojalitet gentemot och emellan verkställare (Fernandez & Rainey, 2006). Delaktighet leder till högre arbetsmoral, större förståelse för olika beslut och motiverar verkställare att göra sitt yttersta (Van Meter & Van Horn, 1975). Marknadsföring av förnyelsen är A och O för att bekämpa eventuellt motstånd som kan försvåra implementeringsprocessen (Sannerstedt, 2001).

Fernandez och Rainey (2006) nämner även vikten av externa aktörers stöd. Externa aktörer kan motivera förändringen genom att förmedla visionen med implementeringen och belysa hur det skulle förbättra för andra organisationer eller områden i samhället.

Måttet av stöd från så väl interna som externa aktörer blir därmed viktigt att se till när en implementeringsprocess granskas. Huruvida stöd för målen och processen i sig finns eller inte kan vara avgörande för om implementeringen lyckas eller inte.

## **2.5. Resurser**

En lyckad implementeringsprocess kräver att organisationen har tillräcklig kapacitet och rätt resurser (Meyer et al., 2012) i form av en anpassad tidsram, korrekt och tillräcklig information, ekonomiska resurser, lokaler och kompetent personal (Van Meter & Van Horn, 1975; Sannerstedt, 2001). De som leder implementeringen bör enligt Kuipers et al. (2014) ha erfarenhet eller utbildning i att genomföra förändring. Inte bara för att hjälpa ledningen att planera och genomföra implementeringen, utan också för att ge kredibilitet till processen. Om organisationer inte har de förutsättningar som krävs för att genomföra implementeringen finns det risk för ökad stress bland verkställare, lägre ansträngning för att genomföra implementeringen och i värsta fall försummelse av organisationens kärnaktiviteter och funktioner (Fernandez & Rainey, 2006). Därmed är det av största vikt att tillgången av resurser ses över innan implementeringen sätts ut i verksamheten för att arbetet ska kunna genomföras fullt ut och utefter planeringens intentioner.

## **2.6. Övervakning, kontroll & feedback**

Forskningen är överens om att övervakning av processen är viktigt för att se till att allt går i rätt

riktning och att verkställare inte, medvetet eller omedvetet, driver processen mot andra mål än de avsedda (Sannerstedt, 2001; Durlak & DuPre, 2008; Meyer et al., 2012). Durlak och DuPre (2008) menar att en övervakad process ökar effekten med tre gånger, jämfört med en icke övervakad, då eventuella snedsteg från planen snabbt kan åtgärdas. Genom att ständigt veta hur processen fortskrider kan beslutsfattare kontrollera processen. Möjligheten att kontrollera står dock i konflikt med organisationens möjlighet att genomföra processen. Hertting (2014) har identifierat, vad han kallar, implementeringens grundläggande dilemma, nämligen konflikten mellan kapacitet och kontroll. Å ena sidan ökar politikernas chans att kontrollera processen om den innehåller få led och få aktörer. Å andra sidan kan situationen kräva att flera aktörer involveras för att processen ska lyckas. Processen kan främjas av mer samarbete mellan verkställare och de som tar del av effekterna, men ansvarsutkrävandet blir svårare.

Som en motpol till övervakningen nämner Meyer et al. (2012) vikten av feedback; att verkställare har möjlighet att rapportera problem eller framgångar till relevant nivå och att feedbacken tas upp och diskuteras. Uppföljning under hela implementeringsprocessen är därför lika viktigt som planeringen för att se om strategier behöver justeras.

## **2.7. Sammanfattning teori**

Utifrån en sammanställning av den befintliga forskningen kan faktorer som är essentiella för att implementeringsprocessen ska lyckas identifieras. Viktiga faktorer för att lyckas med implementeringen är tydlig *kommunikation* med fungerande informationskanaler i vilka entydig information kommuniceras ut. Entydiga och anpassade *mål* är en del i att kunna ha en tydlig kommunikation. Om det är tydligt vad förändringen ska leda till blir det lättare att kommunicera ut det till alla verkställare. Litteraturen påpekar dock att det kan finnas fördelar med vaga mål, då det kan vara resultatet av en förhandlingsprocess i vilken flera aktörers åsikter har räknats in. Det är också viktigt med en tydlig *ansvarsfördelning* för att förhindra motstridiga direktiv. De som har ansvar ska veta vad de ansvarar för, och de som verkställer ska veta vilken ansvarig de ska vända sig till. *Delaktighet* är en annan faktor som nämns i forskningen. Ökad delaktighet skapar lojalitet till beslut och motivation att genomföra dem. Vidare sätter forskningen vikt vid *internt stöd* och att organisationen är redo för förändring. Motstånd kan bero på så väl personlig rädsla för att missgynnas av förändring, som att den professionella kompetensen säger verkställaren att processen inte kommer leda till ett önskvärt utfall. En annan förutsättning för en lyckad implementering är goda *resurser*, såväl tid och pengar som kompetent personal och anpassade lokaler. Forskningen förespråkar en *övervakad* process för

att garantera att arbetet går i rätt riktning. Övervakning kan försvåras av att många aktörer är inblandade, men flera aktörer kan samtidigt vara en förutsättning för att alla delar i förändringen ska kunna genomföras.

Nämnda faktorer och faser är de förväntningar teorin skapar på fallet Försäkringskassan. Nästa steg är att undersöka om Försäkringskassan har uppfyllt teorins förväntningar för att sedan, i de fall de inte har gjort det – vilket är studiens viktigaste bidrag – svara på varför det inte har skett.

### **3. Metod och material**

Följande uppsats är en kvalitativ studie av implementeringen av omorganisationen i Försäkringskassan. Valet av fall baseras på att Statskontoret beskrev processen som onödigt påfrestande trots att liknande omorganiseringar gjorts i andra myndigheter tidigare och att det, som det verkar, fanns en tydlig plan för hur implementeringen skulle genomföras. Huvudmaterialet i uppsatsen är sex informantintervjuer med anställda på Försäkringskassan och organisationens egna årsredovisningar, rapporter samt personaltidning. Materialet kompletteras även av Statskontorets utredningar av omorganisationen. Studien är delvis teorikonsumerande, då den använder befintlig teori för att förklara det aktuella fallet, men ämnar också utveckla teorin utifrån vad som framkommer i resultatet. Målet är att kartlägga Försäkringskassans implementeringsprocess för att svara på studiens frågor. I följande kapitel presenteras studiens metod, material och källkritiska övervägningar.

Studien bygger på informantintervjuer. Informantintervjuer "[...] används för att forskaren skall kunna ge den bästa möjliga skildringen av ett händelseförlopp" (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Wängnerud, 2004). Varje informant bidrar till att öka förståelsen för hur implementeringen gick till utifrån sin position i Försäkringskassan. Informantintervjuer är källor och måste därmed granskas utifrån de källkritiska kraven på äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson et al, 2004). Intervjuerna utgår ifrån och kompletteras med skrivet material för att få en djupare förståelse för processen och svara på frågor som inte besvaras i rapporter eller annat skrivet material. Det skrivna materialet väger även upp för vad informanterna inte kommer ihåg eller inte vet.

I *Den kvalitativa forskningsintervjun* (2009) argumenterar författarna Kvale och Brinkmann för vikten att svara på *varför* och *vad* innan intervjuundersökningens utformas, för att vara helt

säker på varför undersökningen genomförs, och vad den ämnar att svara på. Intervjuaren måste ha teoretisk förståelse och kunskap om fenomenet för att genom intervjuerna kunna bygga vidare på den kunskap som redan finns (Kvale & Brinkmann, 2009). En tydlig kunskapsbas är också viktig för att veta vad litteraturen redan vet och vad intervjuerna ska bidra med (Esaiasson et al., 2004), vilket i mitt fall i huvudsak är att svara på frågan varför implementeringen genomfördes som den gjorde. Jag måste vara väl insatt i implementeringsteori, men även fallet Försäkringskassan, för att kunna ställa relevanta frågor som kan leda mig mot mitt mål.

När intervjuerna analyseras är det viktigt att skilja på intressant fakta och relevant fakta. Det kan komma fram saker som är intressanta och som vid en första anblick verkar relevanta för slutmålet, men som vid vidare eftertanke inte är det. Svarspersoner i informantintervjuer fungerar som vittnen och ska svara på vad som faktiskt hände, inte hur situationen upplevdes (Esaiasson et al., 2004). Det är därmed viktigt att särskilja informanternas fakta från deras känslor. Det finns en risk i att de två kan gå in i varandra. En person kan, exempelvis, vara starkt övertygad om att kommunikationen under implementeringen var dålig för att ledningen medvetet ville undanhålla information från medarbetarna. Jag måste då ta reda på om det faktiskt var så eller om personen bara tyckte det, kanske för att hen var emot omorganisationen. Därför måste informanterna bevisa på vilket sätt kommunikationen, som ett exempel, inte fungerade. Ett bra sätt att göra det på, menar Kvale och Brinkmann (2014), är att informanterna får exemplifiera anledningen till uttalandet.

Trost (2005) rekommenderar att undvika varför-frågor eftersom de kan uppfattas som ifrågasättande eller att intervjupersonen krävs på ett orsaksförhållande som kanske inte finns. Istället rekommenderar han att ställa frågor som ”hur menar du?” eller ”berätta vidare”, vilket är viktigt att ta med sig eftersom studien söker svaret på en varför-fråga och att det därför kan vara frestande att göra formuleringar därefter.

Samtliga intervjuer bygger på en intervjuguide (bilaga 1) som är formad utefter kriterier och faser i en implementeringsprocess som tas upp av forskningen. Intervjuerna var dock öppna samtal, och följdfrågor och ordningen på frågorna anpassades utefter samtalet. Frågorna fick också olika mycket fokus beroende på vilken position den intervjuade hade i Försäkringskassan 2008.

Eftersom studien främst behandlar implementeringen under 2008 har intervjuerna problem med

att uppnå det källkritiska kravet på samtidighet (Bergström & Boréus, 2000), att händelsen inte ligger för långt bort i tid. 2008, åtta år sedan, får anses ligga tämligen långt tillbaka i tiden och efter att intervjuerna är genomförda kan det konstateras att informanterna inte kommer ihåg allt. Min uppfattning är dock att, i och med att de blev kontaktade en tid innan intervjun, hade de funderat tillbaka på 2008 och under samtalets gång kom de ihåg mer och mer. De var också tydliga med när de kände sig osäkra för att det inte kom ihåg eller om de inte kunde uttala sig på grund av att en fråga inte var relevant för deras position. Eftersom jag innan intervjuerna tog del av en stor mängd skrivet material kunde jag fylla i minnesluckor och föra samtalet vidare, samt till viss mån kontrollera informanternas utsagor.

Thurén (2013) diskuterar det källkritiska kravet oberoende och tar upp möjligheten att intervjuobjekt är påverkade av olika faktorer som samtal med andra, rädsla eller påtryckningar. Säkerligen har intervjupersonerna diskuterat omorganisationen med kollegor flertalet gånger och dessutom läst diskussioner om den i personaltidningen och nationell media. Det går därmed inte att säga att intervjupersonerna är oberoende. Med tanke på att jag vill veta sanningen, och inte personens egna åsikt i frågan, kan det vara till min fördel att intervjupersonerna har tagit del av andra åsikter och utifrån dem skaffat sig en större bild av situationen. Informanterna är däremot oberoende av varandra, då de aldrig arbetat ihop och intervjuades var för sig. Vad gäller rädsla eller påtryckningar från andra, exempelvis ledningen, är det fördelaktigt att 2008 ligger några år tillbaka i tiden. Försäkringskassan har lämnat problematiken bakom sig och anställda borde därför inte känna att de riskerar exempelvis sin anställning genom att uttala sig kritiskt mot implementeringen.

Ambitionen var att få hela bilden av implementeringsprocessen och urvalet byggs på centralitet utifrån olika perspektiv (Esaiasson et al., 2004), vilket innebär att informanterna var centrala i implementeringen. Implementering är en process som involverar alla i ledet, från beslutsfattare till verkställare, och därför är även anställda som inte satt i ledningen och styrde implementeringen centrala i studien. Förhoppningen var att intervjua personer på samtliga nivåer inom Försäkringskassan, ledningsnivå, enhetschefer och handläggare. Genom att intervjua personer i olika positioner ges olika perspektiv på implementeringsprocessen, vilket till viss del hjälper till att fastställa trovärdigheten i vad informanterna säger eftersom informanterna har olika tendens (Bergström & Boréus, 2000). Chefer kan tänkas ha tendens att måla upp en bättre bild än den verkliga, medan missnöjda anställda vill måla upp en sämre bild. En sammanvägning av flera intervjuer, ett kritiskt öra och skrivet material bör leda till en

verklighetstrogen bild.

En medarbetare i den nuvarande generaldirektörens stab hjälpte mig att hitta relevanta personer till studien. Kravet var att de arbetade på Försäkringskassan 2008 och att de själva ansåg sig ha en bild av situationen. I den mån de var möjligt genomfördes intervjuerna på plats hos informanten. Två intervjuer genomfördes dock per telefon. Fler personer än de som deltar i undersökningen fick en förfrågan om att medverka. Det är omöjligt att med säkerhet veta av vilken anledning de tillfrågade tackade nej, men samtliga uppgav att det var för att de inte hade tid. Tyvärr var det inte möjligt att intervjua någon från den grupp som var ytterst ansvarig för att implementeringen. Urvalet kan därför kritiserats eftersom alla sidor inte får komma till tals i lika stor utsträckning. Som Thurén (2013) skriver finns det en risk att helhetsbilden hade varit en annan om de ansvariga hade fått komma till tals. Dock kompletteras intervjuerna med skrivet material och som resultatet kommer visa pekar alla källor åt samma håll när det kommer till de stora övergripande faktorerna. Det är därför inte troligt att helhetsbilden hade varit annorlunda, däremot kanske fler detaljer hade gett en större förståelse för vissa skeenden i processen.

Intervjupersonerna är lovade anonymitet i den utsträckning att endast vilken roll de hade framkommer i studien. Informanterna kodoas därför med P följt av siffrorna 1-6. P1 arbetade under 2008 på utvärderingsavdelningen med försäkringsutveckling. Informanten var sedan ansvarig för det regeringssvar som finns med som material i studien. (Informanten är medveten om att regeringssvaret är en del av studien och att det därmed går att ta reda på hans namn.) P6 var områdeschef och ansvarig för en hel region. Informant P3 var HR-ansvarig i sin region och ansvarade för omplaceringar. P2 och P4 var personliga handläggare på enheten för sjukförsäkring, dock vid olika kontor. P5 jobbade på enheten för tidig bedömning, vilket är den enhet som ser på ärendena innan de skickas vidare till personliga handläggare.

Utöver intervjuerna har Försäkringskassans årsredovisningar från 2007-2009, ett regeringssvar från 2009, deras egen planeringsrapport *Styrning och ledning i Försäkringskassan* som skrevs 2007 samt samtliga utgåvor av personaltidningen *Dagens Socialförsäkring* 2006-2008 grundligt studerats. Årsredovisningarna, regeringssvaret och rapporten kommer från Försäkringskassan och klassas därför som primärkällor (Bergström & Boréus, 2000). Materialet kompletteras med sekundärkällor i form av Statskontorets del- samt slutrapport från åren 2006-2009.

Statskontoret granskade på uppdrag av regeringen omorganiseringen. Även om deras rapporter är sekundärkällor är det information från en oberoende part som har som mål att ge en ärlig bild av situationen. I rapporterna kommer de anställda till tals genom intervjuer och medarbetarundersökningar. Ledningen representeras av rapporter och andra skrivelser som Statskontoret tog del av.

Regeringssvaret, *Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan* (Försäkringskassan, 2009b), var Försäkringskassans förklaring till regeringen varför situationen blev som den blev. Källan kommer härnäst benämnas som regeringssvaret.

Angående personaltidningen *Dagens Socialförsäkring* lyfter den både anställdas och ledningens syn på omorganisationen. Tidningarna innefattar intervjuer med anställda som är positiva, och anställda som är negativa. Det är oftast generaldirektören som får svara på kritiken från de anställda och ofta är det han som får sista ordet. Viktigt att tänka på är att tidningen väljer vilka personer de intervjuar och inte intervjuar. Det har tyvärr inte gått att få klarhet i vilken makt Försäkringskassans ledning hade över vad som skrevs i tidningen, men det måste finnas med i tanken att ledningen självklart inte vill att tidningen ska måla upp en allt för negativ bild av situationen. Det faktum att både negativa och positiva åsikter får komma till tals är ändå ett tecken på att tidningen försöker nyansera debatten. De personer som får komma till tals kan inte ses som representanter för den stora massan, men kan ge en övergripande bild av hur kommunikationen, tankar och åsikter såg ut under implementeringen.

Eftersom det skrivna materialet är hämtat direkt från respektive hemsida eller har skickats från Försäkringskassan finns det inget tvivel om deras äkthet. Materialet är sakligt, men det från Försäkringskassan kan vara tendentiösa i form av ordval för att försköna verkligheten.

#### **4. Resultat**

I januari 2005 började omorganisationen av Försäkringskassan. Myndigheten förstatligades och omorganiserades till en enmyndighet, vilket innebar att 21 allmänna försäkringskassor och Riksförsäkringsverket blev en sammanhållen myndighet (Statskontoret, 2009a). Tidigare hade tolv andra myndigheter, där ibland Arbetsförmedlingen och Skatteverket, genomgått transformeringen till en enmyndighet. En enmyndighet är en myndighet där lokala och regionala fristående myndigheter slås ihop med den centrala myndigheten för

verksamhetsområdet för att bilda en gemensam myndighetsorganisation (Statskontoret, 2010). Syftet med enmyndigheter är att styrning och ledning ska bli tydligare, att verksamheten ska bli mer flexibel och resursutnyttjande, samt att enhetligheten över landet ska öka (Statskontoret, 2010). 2008 intensifierades Försäkringskassans omorganisation eftersom det konstaterades att ett förstatligande inte var tillräckligt för att uppnå kraven på myndigheten (Försäkringskassan, 2007a). De befintliga länskontoren avvecklades och ersattes av 20 nationella försäkringscenter (NFC) och 60 lokala försäkringscenter (LFC), samt en mer utvecklad självbetjäning (Försäkringskassan, 2007b).

I rapporten *Styrning och ledning i Försäkringskassan* (Försäkringskassan, 2007b) konstateras det att förändringen kommer att påverka alla delar av organisationen och ställer därmed krav på "[...] ett väl planerat genomförandearbete [...]" (2007b:13). Vidare betonas att den nya organisationen ska präglas av ansvarsfördelning och arbetet ska vara transparent och öppet, samt ha en välfungerande delegationsordning. I rapporten framgår det vilka visioner Försäkringskassan har för omorganisationen, både vilka resultat omorganisationen ska leda till, men också hur implementeringen av förändringen ska gå till.

Två år senare, 2009, publicerar Statskontoret sin slutrapport angående omorganiseringen av Försäkringskassan, i vilken det framkommer fakta som vittnar om att implementeringen inte har gått som Försäkringskassan planerade. Trots att implementeringsprocessen var lyckad i den mån att organisationen var på plats i slutet av 2008 (Försäkringskassan, 2008) ledde processen till en rad problem. "[...] det fanns tillfällen då vi knappt klarade att betala ut ersättningen till de försäkrade" (P6, 2016) och Statskontoret konstaterar att implementeringsprocessen för medarbetarna på Försäkringskassan var "onödigt påfrestande" (Statskontoret, 2009:12). Där av ämnar den här studien granska fallet Försäkringskassan och kommer främst fokusera på året 2008, även om implementeringen pågick fram till 2011. Trots att andra myndigheter tidigare genomgått samma förändring och att Försäkringskassan, vad det verkar, hade en plan för implementeringen leder den till problem för verksamheten. Resultatet syftar till att svara på hur implementeringsprocessen gick till, vad som fungerade respektive inte fungerade.

#### **4.1. Identifiera problem**

Den första fasen som av teorin anses viktig i implementeringsprocessen är att identifiera den nuvarande problematiken i organisationen för att fastställa vad det är som ska förändras. Bakgrunden till förstatligandet var att det fanns indikationer på att lagstiftningen som kassorna



skulle följa inte tillämpades enhetligt över hela landet och att förutsättningarna för att styra kvalitetsutvecklingen i organisationerna inte var ändamålsenlig (Försäkringskassan, 2009b). Regering ville uppnå en mer enhetlig verksamhet med tydligare ansvarsfördelning som var enklare att kontrollera och överblicka (Statskontoret, 2009a). Förutom förstatligandet skedde det inga större organisatoriska förändringar som påverkade den dagliga verksamheten mellan 2005-2006, vilket resulterade i att arbetet mot att nå de nya målen gick för långsamt och det ansågs att de åtgärder som vidtagits inte var tillräckliga (Statskontoret, 2008). Problem att få en helhetsbild över myndigheten och styra samtliga kontor mot samma mål kvarstod, därav tog styrelsen 2007 beslut om att öka tempot i omorganiseringen och förändra organisationen i grunden (Statskontoret, 2008).

#### **4.2. Mål**

Forskningen ser för- och nackdelar med tydliga mål, då tydliga mål gör det enklare för verkställare att genomföra implementeringen, men vaga mål, i större utsträckning, är anpassningsbara på en komplex organisation. Oavsett är det viktigt att målen är anpassade till verksamheten och syftar till att lösa de problem som finns. Målen med omorganisationen var tydligare styrning, effektivisera produktionen och öka enhetligheten i besluten (Försäkringskassan, 2007b). Målen baserades på vilka problem som fanns inom organisationen, vilket främst var att beslut kunde vara olika beroende på var i landet de behandlades, och vilka krav kunden hade (Försäkringskassan, 2008).

#### **4.3. Strategi**

Den mest omfattande fasen i en implementering är kanske planering och utformande av strategier. Viktiga faktorer under den delen av processen är enligt forskningen ansvarsfördelning, kommunikationsstrategier, delaktighet, handlingsplan och kalkylering av utfall och risker.

Den grupp som var ansvarig för implementeringen kallades programmet. Programmet leddes av Maivor Isaksson och bestod av ett 50-tal medarbetare från huvudkontoret samt en extern konsultbyrå (Statskontoret, 2008; Försäkringskassan, 2009b). Isaksson hade tidigare erfarenhet av att omorganisera bland annat Posten och Sparbanken (DS, 2005, juni). Programmets ledningsgrupp var till en början den samma som Försäkringskassans. Det förändrades dock med tiden och 2008 var Isaksson programdirektör för programmets ledningsgrupp, medan det fanns en annan ledningsgrupp för linjeverksamheten (Försäkringskassan, 2009b). Programledningen förmedlade information till områdes- och enhetschefer som ansvarade för att genomföra

direktiven i praktiken (P6, 2016). I regeringssvaret pekas de dubbla ledningsgrupperna ut som problematiskt för styrningen, främst på grund av brist i synkroniseringen av ekonomisk planering och motstridig direktiv (Försäkringskassan, 2009b). En osynkroniserad styrning tas även upp av Statskontoret (2009a:92): "[...] förnyelseprogrammet har arbetat avskilt från linjeorganisationen och den övriga verksamheten. Det finns också många exempel på bristande samordning mellan förnyelseprogrammet och resten av huvudkontoret."

Gällande kommunikation visar materialet på både positiva och negativa aspekter. Planen för hur information om omorganisering skulle kommuniceras var att den skulle gå via områdes- och enhetscheferna (Statskontoret, 2007). De tilldelades dialogpaket (Statskontoret, 2009a) och talarmanus (P6, 2016) som stöd för att kunna informera sina anställda. Förutom muntlig information från områdes- och enhetscheferna på personalmöten (P2, 2016; P4, 2016; P5, 2016), kommunicerade ledningen via mejl, myndighetens intranät, informationsgrupper som reste runt till olika kontor och personaltidningen. Intervjuerna pekar på att anställda främst tagit del av information genom det stora mejlflödet (P2, 2016; P4, 2016; P5, 2016). De uppger att det fanns information på intranätet, men att den inte prioriterades. "Vi måste ju jobba också" (P2, 2016) kommenterar en informant. I Statskontorets rapporter framkommer det att vissa anställda tyckte att de fick för mycket information, medan andra tyckte att de fick för lite (Statskontoret, 2008).

En gemensam uppfattning bland de anställda var dock att närmsta chef sällan hade mer information än den som tilldelades på personalmöten, via mejl eller intranätet och att det därmed var svårt att få svar på eventuella frågor (Statskontoret, 2007; P1, 2016; P2, 2016; P3, 2016; P4, 2016; P5, 2016). Kommunikationen beskrivs i intervjuerna som envägskommunikation och informanten som var områdeschef säger att: "[...] vissa [frågor] kunde vi såklart svara på men det var absolut inte allt. [...] svårt ibland när man själv kanske inte förstod vissa saker" (P6, 2016).

Även personaltidningen skrev om omorganisationen. I juninumret av *Dagens Socialförsäkring* (vidare förkortat DS) från 2007 intervjuas två enhetschefer som tycker att de får bra information som de ska förmedla till sina medarbetare; "Från huvudkontoret har det kommit löpande material" (DS, 2007a, juni:16). Det lyfter också fram att det finns ett tydligt krav från de anställda att de ska uppdatera dem så fort det finns information och att de anställda även vill att de som enhetschefer ska driva de anställdas åsikter upp i leden (DS, 2007a, juni). I samma

nummer intervjuas tre anställda om hur de vill att deras chef ska vara. Samtliga nämner vikten av att chefen informerar och håller de anställda uppdaterade om läget: ”Jag är medveten om att det kanske inte finns svar på alla frågor än men jag förväntar mig att vi löpande och så snart som möjligt får all information som finns att få. Det får inte vara något hemlighetsmakeri” (DS, 2007b, juni:18). Personaltidningen skriver även artiklar som förklarar omorganisationen. I *Ett gigantiskt pussel för att få nya Försäkringskassan på plats* (DS, 2007, november) förklaras uppbyggnaden av den nya organisationen och i *Bättre arbetssituation nästa år* (DS, 2008, september) uppdateras läsarna om hur arbetet med implementeringen går.

Trots delade meningar om informationshämtning konstaterar Statskontoret (2008) att frustrationen bland de anställda inte berodde på brist på information, utan brist på delaktighet. Intervjuerna visar att frustrationen över möjligheten till delaktighet varierar beroende på intresset hos enskilda anställda. En informant menar att hen inte var särskilt intresserad av att påverka medan en annan uttrycker frustration över att ”[...] man känner att något är fel men man kan inte göra någonting åt det” (P2, 2016). Det står dock klart att anställda inte var delaktiga varken i att omorganiseringen skulle ske, hur den skulle genomföras eller under hur lång tid. ”Så klart svårt att inkludera alla i en så stor process men ändå brister i delaktigheten” (Statskontoret, 2008:41).

De anställda hade förståelse för att den övergripande planeringen och utformningen av strategier utformades på central nivå (Statskontoret, 2008). En informant säger: ”Då var vi ju 16 000 anställda, det går ju inte att fråga alla. Du får ju 16 000 varianter” (P2, 2016). En annan: ”Hade delaktigheten varit större hade det tagit längre tid” (P3, 2016). Däremot fanns det ett missnöje kring svårigheterna att påverka på detaljnivå och att ledningen detaljstyrde (Statskontoret, 2008).

I en förstudie till omorganiseringen skriver Försäkringskassan att den nya organisationen ska bygga på:

”[...] bred involvering och kommunikation med medarbetare i hela organisationen. Berörda medarbetare måste ges rätt förutsättningar för att få förståelse för vad Försäkringskassan 2.0 innebär för dem och för att kunna känna acceptans, delaktighet och slutligen ägarskap för den förändring det innebär” (citerad i Statskontoret, 2008:23).

Rapporten *Styrning och ledning i Försäkringskassan* (2007) uttrycker att detaljstyrning ska undvikas och istället ska myndighetens erfarenheter av mål- och resultatstyrning beaktas. Trots ovanstående pekar Statskontoret (2008) och intervjuerna på att utrymmet för de anställda att ta egna beslut var mycket litet och att "[d]en detaljstyrning som programmet har utövat [...] upplevs som kontrollerande och negativ" (Statskontoret, 2008:24). En informanter säger att: "[...] det fanns inget utrymme att ändra på den inslagna planen" (P6, 2016). I artikeln *Delaktigheten måste öka* (DS, 2008, maj) tas kritiken från Statskontoret om bristen på delaktighet upp och generaldirektör (vidare förkortat GD) Curt Malmberg ges chansen att förklara. GD menar att kritiken måste tas på allvar men att det finns en målkonflikt. "Det är viktigt med delaktighet. Men det är också viktigt med enhetlighet, och då krävs ibland styrning på detaljnivå" (DS, 2008, maj:8).

Statskontoret skriver att mycket tid har lagts "[...] på att planera och skapa strukturer för genomförandet av förändringsarbetet" (2006:5). Även i rapporten från 2008 konstaterar de att det fanns detaljerade tidsplaner på detaljnivå för när exempelvis kontor måste stå klara (Statskontoret, 2008). Detaljerade planering existerade även enligt DS. I artikeln *Ett gigantiskt pussel för att få nya Försäkringskassan på plats* står det att det fanns "[...] detaljerade planer för när olika saker måste göras. Det handlar om allt från när lokaler måste vara klara och utbildning påbörjad till hur många veckor innan start som möbler och behörighetskort måste vara beställda" (DS, 2007, november:4-5). Mer detaljerat berättar projektledaren för centralt införandestöd i artikeln att uppstartsmöten hålls inför öppnandet av nya kontor cirka 20 veckor innan det är dags och därefter kontinuerligt fram till planerad start. Hon säger att syftet är att kunna kontrollera att allt fungerar likadant överallt, och att de till sin hjälp har "[...] en bra och noggrann planering, och [...] en genomtänkt införandeorganisation" (DS, 2007, november:5). I novembernumret från 2008, när den största delen av implementering gick mot sitt slut, konstateras det dock att "[...] trots en mycket noggrann planering har problem uppstått" (DS, 2008, november:6). Citatet är från en artikel som handlar om de JO-anmälningar som riktats mot Försäkringskassan under 2008 och deras koppling till omorganisationen. Intervjuerna berättar att det fanns tydliga planer för hur arbetet skulle gå till och när varje del i processen skulle genomföras (P1, 2016; P3, 2016; P6, 2016). En informant menar att "[...] den [planen] höll man sig till väldigt slaviskt" (P1, 2016). Intervjuerna bekräftar också att det hölls uppstartsmöten, men att öppningen realiserades även om alla förberedelser inte var genomförda (P1, 2016; P6, 2016). "Det fanns en hel lista på saker som skulle vara uppfyllda och vi kunde

uppfylla ett visst antal” (P6, 2016). ”[...] ingen kan nog ens i efterhand förstå vad det skulle vara för information som fick en att säga no go för det hände aldrig” (P1, 2016). Intervjuerna beskriver också hur: ”Det var en organisation som fanns på pappret men som det inte riktigt fanns förutsättningar för i verkligheten. [...] vi fick rätta oss efter verkligheten för vi kunde inte genomföra allting vi skulle göra” (P6, 2016).

I Statskontorets rapport från 2008 redovisas punkter som av Försäkringskassan har uppmärksamats som potentiella risker inför implementeringen av omorganiseringen. De punkter som tas upp berör:

- liten erfarenhet av att bedriva förändringsarbete,
- effekter av besparingskrav kan blandas ihop med effekter av omorganiseringen och därmed skapa motstånd,
- tidsplanen är kort vilket innebär ett högt tempo som kan påverka kvalitet och involvering från aktörer utanför programledningen,
- ändrade förutsättningar längs vägen kan skada tidsplanen och försvåra att omorganiseringen sker inom tidsramen, nyttokalkylen och målbilden,
- risk för att tappa helhetsperspektivet på grund av att processen är mycket omfattande och involverar många personer.

Det identifierades även att implementeringen av omorganisationen kan leda till missnöje och lågt förtroende hos de anställda. Risken att det skulle inträffa bedömdes dock inte som särskilt hög, trots att konsekvenserna ifall det skulle inträffa ansågs allvarliga. Tidigt i processen identifierades även risken att omorganiseringen skulle gå ut över verksamhetens möjlighet att ge snabb service till kunden (Statskontoret, 2008).

För att hantera riskerna upprättade programmet detaljerade planer för införandet och krisberedskapsrutiner (Statskontoret, 2009a). Trots det säger samma rapport att riskanalyserna saknade djupgående analyser och istället var baserade på kortfattad information. I slutrapporten konstaterar Statskontoret att: ”*Riskbedömningarna var till stor del inte kopplade till verksamhetens mål*” (Statskontoret, 2009b:46). Det finns också källor som pekar på att riskerna inte var anpassade till verkligheten. Samtliga intervjuer nämner att Försäkringskassan ofta omorganiseras och dessutom anlätades en konsultbyrå som hade erfarenhet av att implementera omorganiseringar. Liten erfarenhet av att bedriva förändringsarbete borde därför inte ansetts som en risk. Regeringssvaret riktar kritik mot att de ekonomiska kalkylerna inte var kopplade

till den verkliga situationen. Det menar istället att ekonomiavdelningen hade liten möjlighet att analysera programmets kalkyler och att programmet underskattade kostnaderna men överskattade vinsthemtagningen (Försäkringskassan, 2009b).

#### **4.4. Internt & externt stöd**

Enligt implementeringsforskningen är internt och externt stöd viktigt för att implementeringen ska gå att genomföra och fortskrida som planerat. Förståelse för varför förändringen genomförs, vilka åtgärder som måste införas och vilka mål förändringen ska leda till är essentiellt för motivationen. Statskontoret (2006) och intervjuerna vittnar om att anställda generellt var positivt inställda till omorganisationen, främst för att de såg att organisationen var i behov av förändringar för att öka likheten i bedömningarna och för att de trodde att omorganiseringen kunde leda till det. "[...] vi jobbade på olika sätt, det var svårt att få en helhet över kassan" (P4, 2016).

Det fanns dock en oro bland anställda över vad som skulle hända med deras position och om det skulle ske uppsägningar. Stämningen bland de anställda var "[v]äldigt delad" (P3, 2016) beroende på var i landet man satt innan omorganiseringen. Oron var större på orter där kontor skulle stängas ner, men förekom inte i samma utsträckning där kontor omvandlades till LFC eller NFC (P2, 2016; P3, 2016). En av de intervjuade, som hade ansvar för omplaceringar, påpekade att om det fanns en personlig oro var det också svårare för personen att se att förändringen skulle leda till förbättringar (P3, 2016). Omorganisering genomfördes inte i första hand för att varsla personal, men i och med att kontor lades ner och anställda fick längre till jobbet vägrade vissa att pendla och sades då till slut upp, andra valde att säga upp sig eller ta ut sin pension (P3, 2016).

Områdes- och enhetscheferna var en stor del i att motivera de anställda. HR-kontoren fick värdeord från programmet att förmedla ut i verksamheten som stöttade cheferna i hur de skulle motivera (P3, 2016; P6, 2016). GD motiverade genom sin spalt i DS. Till exempel i aprilnumret från 2007 i vilken han visar förståelse för den oro som finns bland personalen, men är samtidigt tydlig med att det är en jobbig period som väntar och att "[v]i har kommit till vägs ände till vad som är möjligt att åstadkomma i nuvarande struktur" (DS, 2007b, april:36).

Även om inställningen till omorganisationen var positiv och att det fanns en förståelse för att den måste göras, fanns det missnöje över hur den genomfördes (Statskontoret 2008; P3, 2016;

P4, 2016). Enligt en medarbetarundersökning från 2008 är förtroendet för högsta ledningen lågt, anställda känner mindre stolthet över att jobba på Försäkringskassan och har en negativ inställning till hur implementeringen av omorganisationen hanteras (Försäkringskassan, 2008). Delvis berodde motståndet på att anställda kände att deras kompetens sade dem att vissa situationer kunde hanteras bättre. ”Vi förstår ju likriktigheten kring att handlägga försäkringen. [...] men det fanns ingen möjlighet att ändra om ifall det hade kunnat göras bättre eller annorlunda. Lokala avvikelser fick ju inte göras, utan det skulle va som det var” (P2, 2016). ”Det fanns en tydligt uttalad oro i länsorganisationerna bland handläggare och lokala chefer för att Försäkringskassan inte skulle kunna fullgöra sitt uppdrag under omställningen” (Statskontoret, 2009b:21).

Teorin nämner att även externt stöd är viktigt för en lyckad implementering. Externt stöd, i det här fallet från kunder eller andra aktörer i samhället, är inget som tas upp i varken Försäkringskassans rapporter eller Statskontorets utredningar. I aprilnumret av DS från 2007 finns det dock korta intervjuer med representanter från bland annat Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Läkarförbund och Pensionärernas Riksorganisation (PRO). Gemensamt för samtliga intervjuade är att de ser positivt på att Försäkringskassan gör kraftfulla förändringar för att öka servicen till sina kunder. Sveriges Läkarförbunds representant säger att: ”Det är bra att Försäkringskassan nu vill bygga upp en struktur som bättre svarar mot kundens behov och som förhoppningsvis också ska vara bra för samverkan med andra” (DS, 2007a, april:5). SKL beskriver förändringen som ”[...] ganska nödvändig” (DS, 2007a, april:5) då de upplever att Försäkringskassan har problem med att hinna med sitt arbete. Det framkommer dock en oro kring detaljer som strategi för samverkan med andra, personalnedskärningar och mindre lokal anknytning.

Den andra gruppen externa aktörer är Försäkringskassans kunder och medborgarna i landet. I och med att handläggningstiderna var långa under hela 2008, men framför allt under våren, minskar förtroendet från medborgarna i allmänhet, och kunderna i synnerhet (Försäkringskassan, 2009a). Problemen inom Försäkringskassan uppmärksammades i media och JO-anmälningar riktades mot organisationen från kunder som ansåg att deras utbetalningar dröjt allt för länge (Försäkringskassan, 2009a). Intervjuerna instämmer i att handläggningstiderna var längre, men påpekar också att alla kunder påverkades inte negativt av omorganiseringen (P2, 2016; P4, 2016).

#### 4.5. Resurser

Tillräckliga ekonomiska resurser, tid, kompetens och fysiska resurser som kontor och material är essentiellt för implementeringsprocessen. Materialet tar upp ekonomi, tid och kompetens, vilket redogörs för nedan. Sammanfattningsvis går det att konstatera att samtliga resurser var begränsade, på gott och ont.

Försäkringskassan led av ekonomisk press, dels på grund av minskade anslag från regeringen (Försäkringskassan, 2009a), dels för att ekonomin inte synkroniserades med planeringen för implementeringen av omorganisationen (Försäkringskassan, 2009b). Statskontoret menar att de ekonomiska förutsättningarna inte klarlagdes innan omorganisationen, vilket var en del i problematiken (Statskontoret, 2008). Regeringssvaret är, som tidigare nämnts, kritiskt till att nyttokalkyler saknade verklighetsförankring och att ekonomiavdelningen inte hade tillräcklig insyn i arbetet, vilket var en del i de ekonomiska problemen som ledde till ett underskott på 900 miljoner kronor (Försäkringskassan, 2009b).

Gällande tid förlängdes tidsramen för implementeringen när det stod klart att verksamheten skulle omorganiseras i grunden. Målet var att processen skulle påbörjas hösten 2007 och i princip avslutas under 2008, vilket lyckades (Statskontoret, 2009b). I rapporten *Styrning och ledning i Försäkringskassan*, som skrevs inför omorganisationen, står det att på grund av att förändringen är omfattande och påverkar alla delar i organisationen samtidigt som Försäkringskassan måste säkerställa att det finns en fungerande verksamhet är det "[...] angeläget att de förslagna ändringarna genomförs så fort som möjligt" (Försäkringskassan, 2007b:13). Det höga tempot berodde även på minskade anslag från regeringen. "Statskontoret konstatera att regeringens beslut förmodligen har påverkat takten i förändringsarbetet, på så sätt att förändringar genomförts tidigare än beräknat" (Statskontoret, 2008:21). I intervjuerna finns en genomgående kritik mot det höga tempot, men också en förståelse för varför det var högt. En informant säger att trots att hen var kritisk till tempot och ledningens ovilja att lyssna på kritiken om att det gick för fort, "[...] är det ju väldigt mycket oro i verksamheten när förändringen pågår" (P1, 2016). Statskontoret (2009a) menar att det höga tempot var en stor anledning till påfrestningen på de anställda och regeringssvaret pekar på att tempot bidrog till att kvalitetssäkringen inte var tillräcklig (Försäkringskassan, 2009b).

Försäkringskassan rekryterade kompetens inför omorganisationen. En extern konsultbyrå togs in för att leda implementeringen tillsammans med programledningen vars direktör, även hon,



hade rekryterats på grund av sin erfarenhet av att leda omorganiseringar (DS, 2005, juni). Intervjuerna ifrågasätter dock programmets förståelse för verksamheten. "[...] man såg allt så fyrkantigt. Det är som om vi tillverkade kylskåp. Men det är mer komplext med människor" (P4, 2016). Bland de anställda var det många som fick nya arbetsuppgifter. Trots att det genomfördes kompetensskattning för att kunna kalkylera utbildnings- och rekryteringsbehovet och att det lades stora resurser på utbildning (Statskontoret, 2008) var det problematiskt att så många hade nya roller. I regeringssvaret används begreppet dubbelt produktionstapp eftersom produktiviteten inte bara sjönk för att många var ovana med sina uppgifter, utan också för att en del av personalen var tvungen att handleda och därför inte kunde utföra sitt vanliga arbete (Försäkringskassan, 2009b). Statskontoret (2008) skriver att utbildningen av personliga handläggare inte lyckades och att många saknade utbildning i sin yrkesroll. I rapporten från 2009 nämner de att det har funnits mindre tid för utbildning under 2008, vilket påverkade arbetet negativt. I intervjuerna framkommer det att det fanns utbildningsmaterial men att det inte alltid var tillräckligt. [...] det skulle finnas en utbildningen och sen skulle man gå över till nya arbetsuppgifter. [...] det är en plan som fungerar lite på pappret, man hade väldigt höga förväntningar på att man skulle klara att byta arbetsuppgifter på väldigt kort tid (P6, 2016).

Intervjuerna och regeringssvaret menar att det endast var tiden som var under kontroll, kompetens och ekonomi säkrades inte. "Man tappade nyckelkompetenser [...] vi hade inte kontroll på våra resurser så kassan gjorde ju ett underskott på 900 miljoner det året" (P6, 2016).

#### **4.6. Övervakning, kontroll & feedback**

Forskningen lyfter övervakning, kontroll och feedback som viktiga faktorer för att garantera att implementeringen fortlöper som planerat. Enligt regeringssvaret och intervjuerna var det svårt att få insyn och övervaka implementeringsprocessen eftersom den planerades och styrdes av programmet, en liten grupp med mycket egen makt (Försäkringskassan, 2009b; P1, 2016; P3, 2016). Även Statskontoret konstaterar att ledningen för programmet verkade med liten möjlighet till insyn eller möjlighet för resterande delar av verksamheten att påverka (Statskontoret, 2009a). Regeringssvaret är mycket kritiskt till transparensen i programledningens arbete. Det menar att det inte fanns någon möjlighet för personer med ansvar för olika verksamhetsområden att påverka utformningen eller riktningen på omorganiseringen och att både regeringen och styrelsen rapporterades en felaktig bild av processen (Försäkringskassan, 2009b). Till exempel står det i regeringssvaret att det fanns indikationer på att delar av projektet inte skulle kunna realiseras som tänkt "[...] denna

information hölls dock i en mycket snäv krets i den högsta ledningen. Gentemot styrelsen rapporterades att projektet fortlöpte enligt plan” (Försäkringskassan, 2009b:7). Till sist konstaterar regeringssvaret att de huvudsakliga skälen till problem 2008 var bristen på kvalitetssäkring och kontrollmöjligheter till följd av bristande insyn.

Tanken var att de anställda skulle använda intranätet för att ställa frågor och lämna synpunkter om implementeringen, men utifrån materialet framgår det att frågor och åsikter framfördes till närmsta chef i hopp om att det fördes vidare (P2, 2016; P5, 2016; P6, 2016). Statskontorets slutrapport menar att ”[...] det fortfarande finns ett behov av en kanal att föra upp synpunkter på hur den nya organisationen fungerar i praktiken” (2009b:22). Intervjuerna visar på att kommunikationen under implementeringen bara gick åt ett håll, från programledningen och neråt. En informant beskriver att hen träffade programmet ”[...] och diskuterade, eller ja, diskuterade gjorde vi inte men vi fick information om hur vi skulle genomföra den här förändringen” (P6, 2016). En annan säger att: ”När det lämnades synpunkter då var beredskapen att lyssna på de där synpunkterna kanske lite otillräcklig” (P1, 2016). Flera intervjuer tar upp att deras kompetens blev ignorerad. ”Vissa saker som man gör har vi redan provat på” (P2, 2016). ”Det fanns många gånger man kunde säga ’vad var det jag sa’” (P1, 2016). ”Linjeverksamheten fick inte gehör för de problem som uppstod och programmet var så övertygade om att de skulle tvinga igenom detta” (P6, 2016). Citaten belyser att anställda på förhand kunde se att implementeringen skulle leda till problem, men att ledningen inte lyssnade på deras varningar. En annan informant håller med om att feedbackmöjligheterna var begränsade men menar ändå att de möten hen hade med programmet var lösningsfokuserade och kontor i storregioner kunde ibland få gehör för att de behövde mer tid (P3, 2016).

Resultatet visar på en rad intressanta aspekter om hur implementeringen av omorganisationen genomfördes och indikerar även på varför den genomfördes som den gjorde. Nästa kapitel kommer utifrån teorin analysera processen för att svara på studiens frågeställningar.

## **5. Analys**

Utifrån resultatet är det tydligt att implementeringen av omorganisationen i Försäkringskassan kretsade kring högt tempo, stark styrning, dålig insyn och delaktighet, men fortsatt internt stöd. Samtliga faser och faktorer som tas upp av teorin kommer behandlas i analysen, men extra tyngd kommer läggas på de faktorer som har präglat implementeringsprocessen.

En av resurskriterierna i teorin är en anpassad tidsram. Beslutet om att omorganisera Försäkringskassan från grunden togs i mars 2007 och målet var att majoriteten av arbetet skulle vara klart i slutet av 2008. Samtliga källor är överens om att tempot för genomförandet var högt. Svaren på varför är flera och det finns också både positiva och negativa konsekvenser av det höga tempot. Informanterna, som alla kritiserar det höga tempot, är också medvetna om att under en förändring finns det en viss oro i verksamheten vilket gör att det finns fördelar med att genomföra förändringarna så snabbt som möjligt. En verksamhet under förändring kan inte heller rikta allt sitt fokus på den dagliga verksamheten, vilket kan försämra servicen till kunden. Statskontoret menar att det höga tempot ökade arbetsbelastningen för de anställda, även om de framkommer i intervjuerna att det varierade beroende på vilket kontor man tillhörde. Andra negativa aspekter som lyfts fram i intervjuerna och regeringssvaret, var att det inte fanns tid för eftertanke eller att backa i processen. Planerna fortskred oavsett om de åtgärder som på förhand ansetts nödvändiga fanns på plats eller inte. Det fanns inte tid för att ta ett steg tillbaka i planen om omorganisering skulle bli klar i tid.

En anledning till det höga tempot var att Försäkringskassan såg att steget 2005, att bli en centralstyrd statlig myndighet, inte var tillräckligt för att bota problemen med en olik bedömning, och för att nå likformighetsmålet var mer drastiska förändringar nödvändiga. De förändringarna behövde implementeras fort för att leda till resultat. En annan anledning, menar Statskontoret och Försäkringskassan själva, var de minskade anslagen från regeringen som innebar att Försäkringskassan var tvungen att effektivisera sitt arbete för att frigöra resurser.

Utifrån målen var tidsplanen befogad och med tanke på att programmet lyckades genomföra implementeringen på utsatt tid går det inte att säga att tidsramen var för snäv. Däremot fanns det inte tid att vara lyhörd för de anställdas varningar, vilket bland annat resulterade i ett ekonomiskt underskott och tillfälligt stora svårigheter att hinna med i linjeverksamheten. Problematiken rättade dock till sig efter hand och 2009 var väntetiderna nere på normal nivå igen. Det går inte att säga att implementering hade varit problemfri bara för att tempot hade varit lägre. Det går dock att konstatera att det höga tempo och den snäva tidsramen är en stor anledning till varför implementeringsprocessen var onödigt påfrestande för de anställda.

Förutom en anpassad tidsram och ekonomiska resurser är kompetens hos de som ska leda implementeringen, och hos personalen, en viktig resurs. Forskningen menar att kompetens inte

bara underlättar implementering utan ger också större legitimitet till processen. Kompetens i att implementera förändringar fanns i ledningsgruppen för programmet. Programledningsdirektören hade tidigare erfarenhet av att leda en omorganisation och konsultbyrå som togs in var specialister på förändring. Utifrån vad resultatet visar om missnöje över förståelsen för verksamhetens arbete kan det dock ifrågasättas om programledningen hade tillräcklig kompetens inom Försäkringskassans områden eller om den okunnigheten föranledde problematiken 2008. Dessutom hade en del anställda inte rätt kompetens för sina nya uppgifter. Resultatet visar att det genomfördes stora satsningar på utbildning, men att utbildningen inte var tillräcklig. Det verkar som om att den snäva tidsramen gjorde att det inte fanns tid att utbilda de anställda innan själva omorganiseringen verkställdes. För att uppnå målen var omplaceringar nödvändiga men troligtvis hade produktionstappet inte varit lika stort om processen hade varit mer utdragen.

Resultatet visar tydligt att insynen i implementeringsprocessen var dålig, så väl för de anställda som för styrelsen och regeringen. Enligt Försäkringskassans regeringssvar fick styrelsen och regeringen ibland information som inte stämde överens med verkligheten, och exempelvis ekonomiavdelningen hade svårt att få insyn i programmets ekonomiska planer och redovisningar. Programmet utförde en stark styrning med bristande möjlighet till övervakning vilket inte går hand i hand med implementeringsteorin som förespråkar en öppen process och övervakning för att ge förtroende till processen och möjlighet att kontrollera att den går mot de utsatta målen. Programmet styrde processen mot de utsatta målen, men regeringssvaret visar att konsekvenserna av den bristfälliga insynen ledde till bland annat ekonomiska problem då nyttokalkylerna inte var korrekta.

Stängda dörrar ledde också till misstänksamhet bland de anställda att det pågick mer än vad de var medvetna om, trots att mängden information som skickades ut var stor. Anledningen till att det var en liten grupp som ledde implementeringen var att processen skulle vara effektiv. Det går att se en motsats till Herttings teori om implementeringens grundläggande dilemma. Hertting menar att få aktörer ökar beslutsfattarens möjligheter att övervaka processen, men att flera aktörer kan vara en förutsättningen för att processen ska gå att genomföra. I fallet Försäkringskassan var scenariot tvärtom. En stängd grupp med få aktörer har inte gett beslutsfattarna möjlighet att övervaka och kontrollera processen, men lyckades däremot driva igenom den.

Teorin säger att det är viktigt att den eller de som ska verkställa förändringen förstår varför förändringen genomförs, vilka mål förändringen ämnar åstadkomma och vilka åtgärder som måste ske för att förändringen ska få internt stöd och vara möjlig att genomföra. I fallet Försäkringskassan är verkställarna de som tillhörde programmet och alla led nedåt i myndigheten. Programmet var ansvarigt för implementeringen och också de som utformade hur den skulle gå till. Det finns därför ingen anledning att tro att de inte skulle ha stöttat implementeringen. Dessutom ledde implementeringen till målet och programmet försökte inte driva verksamheten i en annan riktning än den regeringen bestämt. Det är dock inte lika självklart att övriga anställda var motiverade till omorganisationen. Resultatet visar att anställda på Försäkringskassan hade förståelse för varför omorganisationen var nödvändig. Samtliga källor visar på en positiv inställning till att, framför allt, öka enhetligheten i besluten. De anställda ansåg också att ett förstatligande med en Försäkringskassa var en väg till målen. Däremot fanns ett motstånd till hur förändringen implementerades och vilka åtgärder som togs. Det fanns inte en full förståelse för varför processen skulle ha så högt tempo och det förekom frustration över svårigheterna att påverka sin situation. Forskningen nämner rädsla för personlig förlust kan få verkställare att känna motstånd mot implementeringen, vilket stämmer in på fallet eftersom en del anställda var oroliga för hur omorganiseringen skulle påverka dem personligen.

Även förbiseende av verkställares kompetens kan, enligt forskningen, bidra till att de motsätter sig implementeringen. Resultatet visar på situationer där de anställdas kompetens förbisågs och att möjligheten till delaktighet var mycket begränsad. GD förklarade att det fanns en konflikt mellan delaktighet och tydlig styrning, men resultatet visar på att den bristande delaktigheten i kombination med programmets inte hade gehör för de anställdas varningssignaler, ledde till att det uppstod problem i verksamheten som inte alltid åtgärdades. Statskontoret menar att det var detaljstyrningen som ledde till frustration hos de anställda. Intervjuerna bekräftar Statskontorets slutsats men ger också en annan vinkel på missnöjet. De håller med om att de anställda hade förståelse för att alla inte kunde vara delaktiga i processen och att det var ledningens uppgift att ta stora beslut. Vid en djupare analys framgår det dock att det egentliga missnöjet grundades i att ledningen inte var tillräckligt insatt i verksamhetens arbete. Flera informanter beskriver hur omorganiseringen ledde till en mer fyrkantig organisation som inte hade förståelse för komplexiteten i att handlägga fall som gäller människor. Studien visar därmed att de anställda dels var frustrerade över att de inte kunde påverka sin situation, men också för att programmet inte hade förståelse för verksamheten och inte heller var intresserad av att få den förståelsen. Dessutom hade de anställda ingen förståelse för varför ledningen detaljstyrde. Den bristande

förståelsen, både hos ledningen och hos de anställda, tycks vara en stor anledning till missnöjet hos de anställda och en anledningen till motstånd mot implementeringsprocessen.

För att hålla motivationen uppe förklarades syftet och fördelarna med den nya organisationen. Främst var det områdes- och enhetscheferna som informerade sina anställda men även ledningsgruppen och GD motiverade och motarbetade motstånd på olika sätt. GD använde bland annat sin spalt i personaltidningen i vilken han förklarade läget och orsakerna till situationen. Det faktum att han återkommande pekade på att myndigheten befann sig i en jobbig situation, men att den rådande strukturen hade nått sin gräns för vad den kunde åstadkomma, visar att han använde sig av teorins förslag på att måla upp en allvarlig bild av situationen för att få förtroende för att direkta åtgärder är nödvändiga. Dessutom hade han en ton av ”tillsammans är vi starka” vilket tyder på att han vill skapa lojalitet och gruppkänsla. Trots motståndet bestod lojaliteten och det finns inget som tyder på att de anställda medvetet försummade sitt arbete, vilket forskningen ser som en potentiell risk. Försäkringskassan lyckades därmed bibehålla arbetsmoral trots att delaktigheten för de anställda var mycket liten, ett annan faktor som teorin menar är viktig för att garantera det interna stödet.

Studien gör ingen djupare analys av det externa stödet, som enligt teorin är viktigt eftersom externa aktörer kan vilja påverka förändringen och bidrar till att skapa attityder kring den. Vad som går att säga utifrån resultatet är att externa aktörer inom näringslivet, andra myndigheter och intresseorganisationer var övergripande positiva till förändringen. I och med att Försäkringskassan JO-anmälades mer än vanligt under 2008, och att anledningen till bristerna ansågs hänga ihop med omorganiseringen, fanns det uppenbarligen ett motstånd till förändringen hos vissa kunder. Däremot handlade eventuellt missnöje hos externa aktörer om konsekvenserna av implementeringsprocessen, inte implementeringsprocessen i sig vilket är vad studien fokuserar på. Förutom personaltidningen diskuteras inte det externa stödet i något annat material vilket indikerar att externa aktörer inte påverkade processen.

Uppsatsen fokuserar inte på att analysera huruvida målen för implementeringen uppnåddes eller inte. Vad som ska analyseras är dock om målen var anpassade till Försäkringskassans problem. Med tanke på att alla källor visar på ett generellt stöd för att omorganiseringen skulle genomföras tyder det på att situationen som var innan omorganiseringen analyserades korrekt och ledde till mål anpassade för Försäkringskassan.

I och med att programmet styrde processen hårt och att möjligheten till delaktighet från andra var mycket begränsad blir ansvarsutkrävandet förhållandevis enkelt. Däremot visar resultatet på att de dubbla ledningarna ibland ledde till motstridiga direktiv. Trots att ansvarsfördelning var tydlig, programmet skulle sköta implementering, kommunicerade ledningarna inte tillräckligt för att samordna styrningen. Det kan diskuteras är vilket ansvar styrelsen, resten av huvudkontoret och regeringen hade i att se till att de kunde övervaka programledningen. Enligt resultatet var ledningen för linjeverksamheten medveten om problematiken i verksamheten, ändå togs inte krafttag för att påverka programmet. Godtrogenheten verkar ha varit hög vilket straffade sig eftersom det efteråt visade sig att processen inte var kvalitetssäkrad och att Försäkringskassan överskred sin budget.

Resultatet visar att det gjordes riskkalkyler. Frågan är hur verklighetsförankrade de var. Forskningen menar att innan en förändring genomförs i praktiken ska de som leder implementeringen vara medvetna om vad förändringarna kommer leda till, men också vilka risker det finns med processen och hur riskerna kan minimeras. Statskontoret, regeringssvaret och intervjuerna kritiserar förarbetet och riskanalyserna och menar att de inte var tillräckligt verklighetsanpassade och djupgående. En av riskerna som togs upp i Försäkringskassans riskanalys var liten erfarenhet av omorganiseringar, vilket är anmärkningsvärt eftersom nästan det första som kommer upp i samtliga intervjuer är uttalanden som indikerar att Försäkringskassan är i ständig omorganisering. Som tidigare diskuterats hade även de som ledde implementeringen erfarenhet. Dock visar analyserna på en medvetenhet om att tidsplanen var snäv och att det kunde påverka möjligheten till delaktighet och vara känsligt för förseningar. Med tanke på att processen sedan genomfördes i ett högt tempo går det att se att risken att implementeringen skulle bli försenad ansågs viktigare att undvika än konsekvenserna av liten delaktighet.

## **6. Slutdiskussion**

Studiens syfte är att svara på om Försäkringskassan levde upp till implementeringsforskningens krav, och vilken anledningen var till att vissa faktorer inte uppfylldes. De slutsatser som går att dra utifrån studien av fallet Försäkringskassan är att det viktigaste för programmet, som var ansvarigt för implementeringen, var att hålla tidsplanen och ha den nya organisationen på plats i slutet av 2008. Processen var bra på att anpassa målen efter de problem som fanns och behålla lojaliteten i organisationen. Informationsflödet var stort men resultatet visar att trots mycket

information finns det frågor som någon måste bemöta. Förutom att tidsplanen var snäv var de ekonomiska resurserna knappa och de anställda hade inte alltid rätt kompetens. Försäkringskassan uppnådde inte teorins krav på god insyn, feedbackmöjligheter och delaktighet. Det ledde till att det inte fanns någon kontroll över ekonomin, att problem i verksamheten inte åtgärdades samt att anställda var frustrerade över att inte kunna påverka sin situation.

Å ena sidan går det att argumentera för att anledningen till att processen var onödigt påfrestande och skapade problem för verksamheten berodde på att samtliga faktorer inte var uppfyllda. Å andra sidan var det kanske inte önskvärt att uppfylla alla faktorer, och det är inte heller säkert att det hade lett till en bättre process. Exempelvis skriver Försäkringskassan att arbetet ska präglas av delaktighet, enligt forskningens krav, men menar också att delaktighet inte är förenligt med en entydig styrning och en effektiv process. Om en liten grupp ska styra en genomgripande förändring av en stor verksamhet är det omöjligt att ha all kompetens som krävs för att täcka in hela verksamheten. Samtidigt visar studien att det kan vara bra att en liten grupp är ansvarig eftersom det effektiviserar implementeringen. Analysen visar att bristen på delaktighet inte nödvändigtvis var problematisk för implementeringen eftersom det fanns en förståelse för varför den var centralstyrd. Däremot gjorde programledningens bristande förståelse för verksamheten, i kombination med att de inte lyssnade på de anställdas varningssignaler, att delar av verksamheten stundtals hade stora problem. Jag vill mena att om ledningen från början hade varit tydlig med att delaktigheten skulle vara liten hade missnöjet varit mindre. Dock hade det inte åtgärdat de problem som uppstod i verksamheten. För att undvika dem hade det krävts gehör för de anställda för att täcka upp för den kunskap som inte fanns i programmet och för att kunna åtgärda oförutsedda konsekvenser av implementeringen. Resultatet indikerar att för att genomföra en stor förändring på kort tid måste riskanalyserna och förutsättningarna för de andra resurserna, kompetens och ekonomi, vara bättre. En långsammare implementering hade troligtvis ökat möjligheterna för feedback och delaktighet. Det hade också funnits möjlighet att stanna upp och åtgärda problem innan nästa del i processen inleddes. Däremot är det inte säkert att det hade varit möjligt att styra om hela Försäkringskassan och nå önskvärd likformighet med en långsammare och mer öppen process.

Studien visar att det kan vara svårt att i verkligheten uppnå teorins samtliga faktorer, och kanske är det inte heller önskvärt utan istället bättre att anpassa vilka faktorer som används utefter situationen. Dock med vetskap om vilka faktorer som nedprioriteras och varför, samt att stå för



prioriteringen och anpassa planeringen därefter för att få en planering och en process som är anpassad till verkligheten, inte till vad som ser bäst ut på pappret.

Uppsatsen bidrar med en liten utveckling av implementeringsteorin genom att hävda att samtliga faktorer som enligt forskningen ska uppfyllas för en lyckad implementering är ett önsketänkande och inte eftersträvansvärt för en verklig implementeringsprocess. Eftersom studien endast behandlar Försäkringskassan krävs ytterligare efterforskningar för att säkerställa resultatet, exempelvis skulle en jämförelse med omorganiseringen som just nu sker inom Polisen vara intressant eftersom den liknar Försäkringskassans. Med det sagt kan framtida implementeringsprocesser ta lärdom av resultatet i den här studien genom att fundera över vad som lovas inför processen och vad som verkligen planeras att genomföras.

## 7. Källförteckning

Bergström, G., & Boréus, K. (2000) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation. *American journal of community psychology*, 41(3-4), 327-350.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2004). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, 66(2), 168-176.

Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. I Rothstein (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (s.185-212). Lund: Studentlitteratur.

Kotter, J. P., & Schlesinger, L. A. (2008). Choosing strategies for change. *Harvard Business Review*, juli-augusti, 1-11.

Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Meyers, D. C., Durlak, J. A., & Wandersman, A. (2012a). The quality implementation framework: A synthesis of critical steps in the implementation process. *American journal of community psychology*, 50(3-4), 462-480.

Rothstein, B. (2001). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra? : om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

Sannerstedt, A. (2001). Implementering - hur politiska besluts genomförs i praktiken. I Rothstein (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (s.18-48). Lund: Studentlitteratur.

Thurén, T. (2013). *Källkritik*. Stockholm: Liber.

Trost, J. (2005). *Kvalitativa Intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

### *Material*

Dagens Socialförsäkring. (2005, juni, nr 6, 22-25). *Jag är en "doer"*.

Dagens Socialförsäkring. (2007a, april, nr 3, 4-5). *Omvärlden välkomnar moderniseringen*.

Dagens Socialförsäkring. (2007b, april, nr 3, 36). *Myndigheter som vill överleva måste förändra sig*.

Dagens Socialförsäkring. (2007a, juni, nr 5, 15-16). *Tufft driva förnyelsen*.

Dagens Socialförsäkring. (2007b, juni, nr 5, 4). *Dags att förändra förhållningssättet*.

Dagens Socialförsäkring. (2007, november, nr 9, 4-5). *Ett gigantiskt pussel för att få nya Försäkringskassan på plats*.

Dagens Socialförsäkring. (2008, maj, nr 4, 8). *Delaktigheten måste öka.*

Dagens Socialförsäkring. (2008, september, nr 7, 4-5). *Bättre arbetssituation näst år.*

Dagens Socialförsäkring. (2008, oktober, nr 8, 12-13). *Vad tycker du om de nya centren?*

Försäkringskassan. (2007a). *Årsredovisning 2007*. Stockholm: Försäkringskassan, Informationsavdelningen & Done AB. ISBN: 987-91-7500-343-6.

Försäkringskassan. (2007b). *Styrning och ledning i Försäkringskassan*. Diariennr. 045292-2007.

Försäkringskassan. (2008). *Försäkringskassans Årsredovisning 2008*. Stockholm: Försäkringskassan, Informationsavdelningen & Done AB. ISBN: 978-91-7500-355-9.

Försäkringskassan. (2009a). *Försäkringskassans årsredovisning 2009*. Stockholm: Försäkringskassan, Informationsavdelningen & Done Production AB. ISBN: 987-91-7500-343-6.

Försäkringskassan. (2009b). *Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan*. Diariennr. 42291-2009.

Statskontoret. (2006). *Den nya Försäkringskassan – delrapport 1*. Diariennr. 2005/298-5.

Statskontoret. (2007). *Den nya Försäkringskassan – delrapport 2*. Diariennr. 2005/298-5.

Statskontoret. (2008). *Den nya Försäkringskassan – delrapport 3*. Diariennr. 2005/298-5.

Statskontoret. (2009a). *Den nya Försäkringskassan – delrapport 4*. Diariennr. 2005/298-5.

Statskontoret. (2009b). *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*. Diariennr. 2005/298-5.

Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. URN:NBN:se:statskontoret-2010-Om-offentlig-sektor-1.pdf

### *Intervjuer*

P1, medarbetare utvärderingsenheten, senare ansvarig för regeringssvaret. 2016-11-29.

P2, personlig handläggare. 2016-12-13.

P3, HR-strateg. 2016-12-13.

P4, personlig handläggare. 2016-12-14.

P5, handläggare tidig bedömning. 2016-12-15.

P6, områdeschef. 2016-12-20.

## **Bilaga 1 - Intervjuguide**

### *Inledande frågor*

- Roll (ansvarsområden) i organisationen under 2008?
- Kan du berätta om processen under 2008?
- Förändrades din roll på grund av omorganiseringen? Om ja, hur förberedes du på omplaceringen?

### *Teman och huvudfrågor*

- Kan du ge exempel på en situation i vilken implementeringsprocessen var bristfällig/var bra?
- Hur togs beskedet om omorganiseringen emot av de anställda? Fanns det förståelse för beslutet?
- Vilken var de anställdas inställning till omorganiseringen?
- Hur informerades ledningen om omorganisationen? Fanns det möjlighet att ställa frågor?
- Hur var insynen i processen och hade anställda möjlighet att vara delaktiga? På vilket sätt?
- Hade det varit möjligt att göra annorlunda? På vilket sätt?
- Om omorganisationen skulle implementeras igen, vilka huvudsakliga förändringar i processen anser du hade varit behövliga?

### *Avslutande frågor*

- Vill du tillägga någonting?

Intervjuerna var öppna samtal, och följdfrågor och ordningen på frågorna anpassades utefter samtalet. Frågorna fick också olika mycket fokus beroende på vilken position den intervjuade hade i Försäkringskassan 2008.